

## 歐巴馬主義與美國亞太政策

國立交通大學助理教授 邱奕宏

2016年3月美國大西洋月刊(the Atlantic)登載一篇專文，標題名為《歐巴馬主義》(The Obama Doctrine)。這篇專文由曾榮獲美國國家雜誌報導獎的記者Jeffrey Goldberg所執筆，主要內容經由渠對美國總統歐巴馬的多次親身訪談，報導他在過去七年間制訂美國重大外交政策的心路歷程，並透露歐巴馬的個人價值與理念在形塑其任內美國外交政策的走向。該文亦揭示歐巴馬對亞太地區重視的個人偏好，並影響美國時至今日的亞太政策。

儘管歐巴馬僅剩下不到一年的任期，但他致力於轉移美國的注意力從戰亂不輟的中東地區，移至象徵未來與快速成長的亞太地區，此無疑是自2001年911事件以來本世紀中美國最重大的全球戰略轉變，該戰略轉型的成功與否亦將是美國的全球霸權在本世紀仍否持續不墜的重要關鍵。

對於身處於美中兩大亞太強權的我國而言，如能對美國國家領導人的價值與理念有深入理解，不僅將有助於我方瞭解台灣在美國國家戰略中所扮演的地位與角色，亦有助於我國更審慎周延地擬訂國家戰略，以借力使力，並力求事半功倍地維護與伸張國家利益，進而避免無謂的外交碰撞而危害我國的亞太戰略地位。

前事不忘，後事之師。本文擬從《歐巴馬主義》一文中所透露出歐巴馬在制訂美國重大外交政策的歷程，分析美國在過去七年之亞太政策的轉變與對未來的可能影響，並希望藉此期許我國五月上台的新政府，在未來制訂整體國家戰略時，應對影響我國利益甚巨的美國領導人之理念與價值有更深入的認識，除減少不必要的誤解與摩擦外，並期待能抓住重要的戰略機運，進以伸張台灣整體的國家利益。

### 美國第一位「太平洋總統」

在傳統上以盎格魯薩克遜白人為美國政治領導菁英的歷史中，歐巴馬的入主白宮寫下美國歷史的許多第一。首先，他是有著肯亞父親而出生於非美國本土之夏威夷州的第一位美國非洲裔總統。其次，不同於大多數的美國總統，相對而言對歐洲有著較緊密的文化認同，在童年時期曾經隨著父親在東南亞的印尼居住過四年的歐巴馬，對亞太地區有較為親密的感情聯

結。第三，歐巴馬上台不久，即自詡為美國第一位太平洋總統(America's first Pacific president)，不僅承認亞太的經歷形塑他的世界觀，亦明確表示在政策上將致力於重新建立的美國在亞太地區的領導地位。<sup>1</sup>

歐巴馬獨特的亞太背景，使得他對於美國的亞太政策有著不同於其前幾任總統的關注，亦使得他上任後不久即推行「重返亞洲」(pivot-to-Asia)政策，進而落實他個人對亞太地區的信念與價值。

### 代表未來的亞洲vs.象徵過去的中東

歐巴馬對亞太地區的個人偏好充分顯示在該專文的訪談中。「對他而言，亞洲代表著未來。非洲及拉丁美洲值得更多美國的重視。歐洲則是為了全球穩定而需要美國支持。中東地區則是需極力避免涉入的區域—受惠於美國的能源革命，中東地區對美國經濟將很快地變為舉無輕重(negligible relevance)。」<sup>2</sup>

在美國外交政策上，中東地區複雜糾葛的情勢，往往成為美國總統不得不關切的重要課題。然而，在歷經漫長的反恐戰爭下當選的歐巴馬，不諱言他對美國屢次被捲入中東戰亂的情勢感到厭惡，並十分不願意讓美國再次被拖入任何中東的戰火。特別是2011年美國在利比亞進行軍事干預失敗後，更增加歐巴馬不願意在中東地區輕易用兵的信念。<sup>3</sup>

面對日益混亂的中東情勢，他在2015年前往馬來西亞途中受訪時表示：「現在我不認為任何人會對中東的情勢感到高興。你有著那些國家無法提供其人民繁榮與機會。你有著那些透過社群媒體散播的暴力與極端意識形態。你有著那些具備很少文明傳統的國家，而當那些專制國家開始崩潰，而其唯一能依恃的組織原則只有宗教教派。」<sup>4</sup>

「相較於東南亞，儘管仍有貧窮、腐敗等問題，但卻充斥著努力、積極進取、精力充沛的民眾，而願意每天努力經商、受教育、找工作及興建基礎建設。這兩者有著驚人的差異。」在亞洲、非洲與拉丁美洲，他表示看到年輕人致力於渴望自我提升、現代化、教育及物質財富。「他們並不是想著如何殺美國人，而是想著我應如何獲得更好的教育及創造有價值的東西？」歐巴馬認為，如果我們沒有跟這些年輕人對話，「只是因為我們全心想著如何摧毀、封鎖或控制人類那些惡毒、虛無及暴力的部分，那我們無疑是錯失良機。」<sup>5</sup>

## 揮之不去的中東泥沼

「當我以為我離開了，卻又被拉回。」(Just when I thought I was out. It pulls you back in)。此電影教父(God Father)第三集中主角Michael Corleone描述他無法逃離黑道之無奈的台詞，被Goldberg用來比喻中東問題之於歐巴馬的外交政策，歐巴馬亦表認同。

儘管歐巴馬致力於擺脫其前任總統小布希所遺留之兩場耗損美國國力甚鉅的戰爭，且極力避免讓美國再次捲入對美國國家利益無重大積極貢獻的中東戰亂泥沼，進而將注意力放在亞太地區。然而，日益劇烈的敘利亞內戰及猖獗的伊斯蘭國(IS)勢力擴張，卻迫使歐巴馬必須關注中東的情勢發展，而無法更專心致力於推動亞太其政策。

換言之，伊斯蘭國崛起所代表的恐怖主義不僅吞噬了歐巴馬的施政計畫，亦影響其致力於調整美國優先課題的全球佈局。對歐巴馬而言，重返亞洲一直是他施政的首要優先。這是因為他認為未來美國的經濟依賴於亞洲，而中國崛起所帶來的挑戰需要美國持續的關注。

## 全方位亞太政策的推動

儘管中東情勢的制約，歐巴馬自就任總統以來，不僅在外交上致力於重建美國與亞洲盟邦的關係，亦特別致力於尋求吸引其他亞洲國家加入美國陣營的機會。例如歐巴馬在2012年成為首次成為參訪緬甸的美國總統，並與民主領袖翁山蘇姬會晤，進而將美國的

影響力帶入向來被視為中國後院的緬甸。

在區域戰略上，歐巴馬政府亦積極拉攏越南與其他擔憂被中國主宰的其他東南亞國家，成為美國戰略伙伴。在他任內，美國史無前例地強化與東協的雙邊關係，歐巴馬在2011年並成為首次參與東協主辦之東亞高峰會(East Asia Summit)的美國總統，亦在2015年將與東協的關係從原本的雙邊對話關係提升到戰略伙伴層級。

在經濟上，歐巴馬自上任後積極主導與推動「跨太平洋伙伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)的協商，並在2015年成功地完成簽署，不僅重塑以美國價值為主導的亞太地區新貿易規則，也成功確立美國在亞太地區的經濟領袖地位，以制衡過去中國在東亞地區經濟影響力激增的現象。

在區域安全上，歐巴馬政府不僅支持日本安倍政府對安保法的修改，強化其對北韓及中國的防衛能力，以分擔美軍的重擔。對北韓自2016年初以來一系列的核武恫嚇，日前美國亦與韓國動員超過三十萬名部隊的雙龍軍演來予以強勢回應。在東海爭議上，歐巴馬在2014年訪日時明確支持日本對釣魚台擁有行政管理權的論述。在近來緊張情勢日益升高的南海議題上，歐巴馬政府則以美軍在南海的定期巡弋行動，以表明美國對自由航行主張的實踐，與不承認中國對南海的領土主權。

美國國防部長卡特(Ashon Carton)表示，對歐巴馬而言，亞洲「是世界上對美國未來最為關鍵的地方，沒有任何總統可對此轉移視線。」卡特表示，即使在伊斯蘭國及敘利亞的衝突持續發生時，歐巴馬念茲在茲的還是「我們亞太再平衡的進展如何？」(Where are we in the Asia-Pacific rebalance?)<sup>6</sup>

## 對中國崛起的看法

不同於過去美國總統對於全球事務的認知，被問到令他最憂慮的威脅時，他的答案是「氣候變遷」(climate change)，因為他認為該後果對人類現今面臨的所有課題都有深遠的影響，其次才是恐怖主義。

被問到在未來對美國最重大挑戰將是哪個國家時，他說：「從傳統的大國關係而言，我認為美中關

係將是最為關鍵的。」「倘若我們掌握正確，而中國持續和平崛起，則我們將會有個在能力上成長且與我們一同分擔維持世界秩序之重擔與責任的伙伴。」他說，倘若中國失敗或無法維持滿足其人民的發展期待，則其將訴諸民族主義。倘若中國從區域勢力範圍的角度來理解世界，則我們將不僅可預見美中衝突的潛在可能，我們也將發現會遭遇更多困難來處理這些未來的其他挑戰。<sup>7</sup>

儘管許多人批評歐巴馬在面對中國時不夠強硬，但他表示：「相較於一個衰弱、備感威脅的中國，與一個成功而崛起中的中國，前者更令我們擔憂。」他說，美國必須在中國的行動傷害國際利益時採取堅定立場，如果你看我們在南海的作為，就可知道我們有能力動員大部分的亞洲國家來以令中國驚訝的方式孤立中國。<sup>8</sup>由此可知，歐巴馬並不認為他對中國的政策是示弱、抑或全面圍堵，而是期望軟硬兼施地引導中國成為符合美國利益的全球戰略夥伴。

## 結語—美國亞太世紀的奠基？

從《歐巴馬主義》一文中，可知歐巴馬的外交政策具備自信與開創性的特質。他鑒於前任總統發動兩次戰爭導致美國國力過度擴張(overextension)的弊病，而力主慎戰，堅持不輕易使用武力，亦極不願意捲入戰爭。他有自信地力排主張以軍事反擊的所謂「華盛頓劇本」(Washington Playbook)來處理敘利亞危機，並主張應根據美國國家利益的輕重緩急來審慎用兵。

就開創性而言，歐巴馬力圖扭轉過去美國外交政策過度偏重中東地區的偏差，而調整將亞太地區視為美國未來全球戰略的首要重點。歐巴馬試圖擺脫既有外交謀士將武力與威信視為維護美國威信之唯一方法的思考窠臼。他力圖從多重面向重振美國與亞太各國的關係，而將亞太地區視為是美國國力存續的未來。

儘管抨擊歐巴馬外交政策的人認為，美國置身於中東危機之外，將會導致美國全球威信的下滑，而損害美國利益。但支持的一派認為，歐巴馬有效地避免美國在中東地區的用兵，而維護了美國的經濟。歐巴馬對亞太地區的重視，更可說是在對美國未來具有前

景的地方加倍下注，而避免將其國力消耗在其他無建設性的地方。<sup>9</sup>

針對此兩種看法，筆者更傾向於後者。事實上，在小布希耗費甚鉅但卻獲益不多的反恐戰爭與全球金融危機後，美國已無再行使單邊武力干涉主義的本錢，而亟需休生養息。歐巴馬能審時度勢將外交重點布局於經濟蓬勃成長的亞太地區，並盡力避免再次捲入戰火漫天的中東泥沼，讓美國得以保全實力以維繫其全球霸權的地位，並為美國的亞太戰略奠定堅實的基礎，以因應即將面臨的中國挑戰。

對台灣而言，面對百年難得一遇的美國太平洋總統，我國過去重視兩岸穩定而強調讓美國安心零意外的政策似乎顯得穩重有餘而進取不足。應更積極地尋求我國在歐巴馬亞太政策下能發揮的功能與價值，以提升我國在美國思考亞太戰略的地位，殊為可惜。

面對即將於今年底產生的美國總統，我國政府應即早未雨綢繆，深入瞭解、分析與評估主要總統候選人的性格特質與理念，及對亞太地區的可能政策與對我國的看法，以便儘早妥善因應對我國的可能負面衝擊，並積極地強化我國在未來美國亞太政策布局的戰略地位與價值，以擴大我國在美中西兩強間周旋的戰略空間及國家利益。

### 注釋說明

<sup>1</sup> Mike Allen, "America's first Pacific president", POLITICO, Nov., 13, 2009: <http://www.politico.com/story/2009/11/americas-first-pacific-president-029511>

<sup>2</sup> Jeffery Goldberg, "The Obama Doctrine", The Atlantic, March, 2016, p.28.

<sup>3</sup> Ibid., p.26

<sup>4</sup> Ibid., pp.33-34.

<sup>5</sup> Ibid., p.34.

<sup>6</sup> Jeffery Goldberg, "The Obama Doctrine", The Atlantic, March, 2016, pp. 32-33.

<sup>7</sup> Jeffery Goldberg, "The Obama Doctrine", The Atlantic, March, 2016, p.49.

<sup>8</sup> Ibid., p.49.

<sup>9</sup> Ibid., p.56.